

KULTURMILJÖFRÄMJANDET
c/o Tomas M. Larsson
Axvallsvägen 52
121 50 Johanneshov

2016-

Kulturdepartementet
103 33 Stockholm

Remissvar på Riksantikvarieämbetets rapport Översyn av regelverket om kulturföremål (Ku 2015/02403/KL)

Kulturmiljöfrämjandet (KMF), som är en ideell förening under utvecklande av sin verksamhet, hälsar med tillfredsställelse att regeringen nu vill se över reglerna för kulturföremål i 5 kap. kulturmiljölagen (KML). Detta kapitel är nog det sämst fungerande av avsnitten i lagen och det krävs enligt KMF:s mening en betydligt mer djupgående översyn än den som föreslås i Riksantikvarieämbetets (RAÄ) rapport.

Sammanfattning och förslag

- Gör om 5 kap KML till ett regelverk för skydd av kulturföremål. Skyddet bör inte bara avse utförsel utan föremålen goda bestånd och tillgänglighet. Detta regelverk bör innehålla
- En definition av de föremål som avses, dels i överordnad form som t.ex. att ha en nationell anknytning och ett synnerligen högt kulturhistoriskt värde, dels genom mer detaljerade kriterier som sällsynthet, representativitet, betydelse för forskning, sammanhang med samling eller miljö, allt med hänsynstagande till publika samlingars bestånd av liknande föremål.
- En rätt för de antikvariska myndigheterna, dvs. nuvarande tillståndsmyndigheter för utförseltillstånd att sätta upp föremål som uppfyller kriterierna på lista.
- Rättsverkan av listningen är att föremålet inte får ändras eller förvanskas eller föras ut ur landet utan tillstånd. Ägaren ska kunna göras skyldig att under sekretess anmäla till myndigheterna var föremålet förvaras.
- Föremål som omfattas av bilagan till EU-förordningen om export av kulturföremål ska oavsett listning omfattas av tillståndspflicht vid utförsel till annat medlemsland. Vid bedömningen av om tillstånd ska ges tillämpas kriterierna. Bedömningen kan resultera i listning.
- Ägare/innehavare ges rätt att påkalla inlösen av staten vid nekat utförseltillstånd.
- Myndigheterna ges rätt att utöva tillsyn över listade föremål. Det ska finnas sanktionsmöjligheter i fråga om bristande regelefterlydnad.
- Museernas behov av att kunna föra ut föremål behöver knappast regleras i lag, utan kan ske i förordningsform och i form av villkor för statsbidragsgivning.
- Komplettera utförselkontrollen med en införselkontroll.

Allmänt

Beträffande den rörliga, flyttbara delen av det svenska fysiska kulturarvet, kulturföremålen, riktar KML in sig (med undantag för kyrkliga inventarier) enbart på att förbjuda utförsel av vissa föremål. Något annat skydd erbjuds inte, i markant kontrast till vad som gäller för fornlämningar, byggnadsminnen och det kyrkliga kulturarvet. Att uppamma lojalitet hos berörda föremåls ägare i en situation där gränserna i praktiken i vart fall vid utförsel är så gott som obevakade och där inga

incitament i övrigt för laglydnad erbjuds är en svår uppgift. Rapporten belyser också att uppgiften inte klaras.

Behovet av en utförselkontroll

Det kan förefalla okontroversiellt att föremål som har stor betydelse för det nationella kulturarvet bör behållas i Sverige. Men denna vida målsättning måste sättas i relation till många problematiska omständigheter.

En är att antalet föremål som enligt gällande regler kan bli föremål för denna bedömning är mycket stort. Ändå framgår av rapporten att endast ett fåtal föremål varje år nekas utförseltillstånd: mindre än en procent av alla ansökningar, framhålls det. Det borde finnas effektivare sätt att behålla dessa i landet än en omfattande tillståndsplikt.

Det saknas en övergripande definition av vilka föremål som kan ha nationell betydelse. Man får gå till den mycket detaljerade förteckningen över föremålskategorier som anges i kulturmiljöförordningen (KMF). Även om kategorierna snävas in genom höjda värdegränser kommer fortfarande en överväldigande mängd föremål att omfattas av tillståndsplikt. Problemet minskar i omfattning, men kvarstår.

I rapporten talas endast perifert om behovet av utförselreglering. RAÄ resonerar ologiskt när man finner utförselregler motiverade av att Sverige annars inte skulle kunna anlita de återföränderegler som finns i EU-direktivet. Den logiskt riktiga utgångspunkten borde rimligen vara att motivera utförselreglerna i sig.

Logiken övertygar inte heller när man i avsnitt 3.11 anger att utförselkontroll är verksamt mot plundring och oreglerade flöden av kulturföremål. Förvisso är det angeläget att bekämpa detta problem i den utsträckning föremål med denna bakgrund kommer till Sverige (och det är glädjande att insatser nu förbereds mot illegal trafik från Irak och Syrien). Men kontrollen bör då inriktas på *införseln* till landet, något som också är ett huvudändamål för 1970 års UNESCO-konvention. Sverige borde här följa Norges exempel och införa en lagregel av samma innebörd som § 23 a i kulturminneloven, vilken förbjuder införsel av föremål som förts ut från ett annat land mot vilket Norge har folkrättsliga förpliktelser.

Ingenstans i rapporten görs någon bedömning av faran för den ”utarmning” av det svenska beståndet av kulturföremålet som i olika sammanhang – från 1927 och framåt – åberopats som stöd för regelsystemet. En blick in i den svenska museivärlden ger inget belägg för utarmningsteorin. Tvärtom förefaller såväl den publikt tillgängliga delen av museerna som deras förråd vara väl försedda. Särskilt vad gäller allmogenföremål har hembygdsrörelsen gjort stora bevarandeinsatser.

Museernas behov av att föra ut föremål ur landet är mycket begränsat och knutet till utställningsverksamhet. I den mån denna utförsel inte skulle kunna regleras genom museerna själva, har staten åtminstone för de statliga institutionernas och de bidragsmottagande läns- och regionmuseernas del möjligheter att kontrollera att inte någon omfattande eller kulturarvsskadlig utförsel sker den vägen. En sådan kontroll kräver inte lagstöd. Här finns en möjlighet till förenkling av lagsystemet.

Verkningarna av utförselkontrollen

Utförselreglerna riktar sig också i praktiken bara indirekt till museerna. Huvudadressaten är ägarna av föremål som finns i privata hem och som från tid till annan känner ett behov av att sälja föremål till kunder från eller i utlandet i de fall dessa betalar bäst.

Frågan blir då i vad mån försvaret av de svenska kulturarvsintressen kräver att de privatägda föremålen utförselprövas. Det är säkert motiverat i enstaka fall, men den stora massan äldre föremål i svenska hem är av sådant slag som redan finns i de publika samlingarna eller i övrigt är allmänt förekommande och som därför regelmässigt beviljas utförseltillstånd i de fall där sådana söks. De verkligt unika föremål som Sverige vill ha kvar i landet kan behandlas enligt särskilda regler.

Normalt är det ju helt legitimt att sälja lösöre till den som erbjuder de bästa villkoren. Att behöva söka tillstånd är därför en olägenhet i sig och kan dessutom medföra ekonomisk förlust. Om tillstånd nekats är risken för förlust påtaglig. Sådana inskränkningar i handlingsfriheten kan naturligtvis ändå vara befogade om därmed allmänna syften främjas.

Den svenska ordningen gör det långt ifrån självklart att så är fallet. Ett nekat tillstånd ger inga påtagliga fördelar för det allmänna. Varken allmänheten, de antikvariska myndigheterna, konstvetare eller andra experter ges någon tillgång till föremålet. Den laglydige innehavaren behåller visserligen detta i landet men föremålet försvinner utom synhåll. Myndigheterna kan inte bereda sig upplysning om var det finns. Därtill kommer att föremål – som alltså anses ha stor nationell betydelse - inte heller bereds något skydd genom lagstiftningen för sitt fysiska goda bestånd. Ingenting hindrar vanvård eller förvanskning av föremålet. Myndigheterna saknar möjligheter att ingripa ens i flagranta fall, eftersom det saknas expropriations- eller andra regler som säkerställer föremålen. Inte ens lösöre som har ett starkt samband med en fast kulturmiljö som t.ex. ett byggnadsminne med ett möblemang skapat speciellt för det kan i Sverige bindas till den miljön.

Ett uttryck för ett allmänt intresse skulle det vara om staten hade antagit inlösenregler för föremål som bedöms så nationellt betydelsefulla att de inte under några omständigheter bör lämna landet. Något sådant förslag lämnas dock inte av RAÄ och har inte heller tidigare vunnit politiskt gillande. Det statliga anslag som finns för inköp av vissa kulturföremål har varit oförändrat under lång tid och är för obetydligt för att spela någon praktisk roll. Det är väl känt att staten förlorat tillfället att till erbjuda priser i vissa fall långt under marknadsvärdet förvärva storartade konstsamlingar från t.x. Wanås och Biby. Man kan jämföra med länder som Storbritannien, Frankrike, Canada och Danmark där ett vägrat utförseltillstånd inte står sig om inte något ersättningserbjudande ges till den som nekats utförseltillstånd.

Här står alltså normalt accepterade enskilda intressen av att förfoga över lösöre mot mycket svagt markerade allmänna intressen. Det är inte givet att de allmänna intressena skulle anses överväga vid en domstolsprövning.

En alternativ modell

Det är därför angeläget med en förstärkning av möjligheterna för det allmänna att ingripa, men under villkor som erbjuder en balansering för den enskilde. En sådan förstärkning bör inte främst inriktas på ökad eller intensifierad utförselkontroll. RAÄ:s undersökning liksom tidigare studier visar entydigt att de nuvarande utförselkontrollerade kategorierna är alltför vida i förhållande till resultatet i form av nekade tillstånd. Inte heller finns det vid Sveriges gränser realistiska praktiska möjligheter att övervaka och ingripa mot illegal utförsel.

I stället bör myndigheterna/de tillståndsprövande museerna och institutionerna första hand ges utökade resurser för förvärv av de nationellt omistliga föremålen. Huvudinriktningen bör vara frivilliga uppgörelser med dessa föremåls ägare. Det kan inte uteslutas att sådana uppgörelser – förutom rena förvärv – kan leda till att föremål deponeras hos ett museum. Sådana uppgörelser är

inte ovanliga i andra länder och förekommer även i Sverige. Därmed kan i vissa fall dessutom säkerställa att fysiskt känsliga objekt ges en säkrare förvaring.

Nya regler bör också antas som ger myndigheterna en möjlighet att när frivilliga uppgörelser inte kan nås ingripa med mer tvingande åtgärder. Förutom inlösen kan dessa regler gå ut på tillståndsplikt för utvalda föremål i fråga inte bara om utförsel utan också för förändring och underhåll. Vidare kan en anmälningsplikt införas i fråga om föremålens förvaring. Det finns flera internationella förebilder för sådana regler.

Vilka föremål bör då ställas under regler av det här föreslagna slaget? Det finns i ett internationellt perspektiv några olika principer att välja mellan.

En är en inventering och individuell förteckning av föremål. Så är systemet i Tyskland (hittills). Österrike, Nederländerna och Frankrike (delvis). RAÄ pekar i rapporten på det förhållandet att 1970 års UNESCO-konvention vilar på ett åtagande av staterna att inventera sin värdefulla egendom och förteckna den. Därigenom ges en bas på vilket systemet med utförselcertifikat kan anses vila.

Få stater har lyckats med detta. I stället används den omfattande kategoriindelning som finns i UNESCO-konventionen som en mer eller mindre troget använd bas för nationellt anpassade kategoriförteckningar med ålders- och värdegränser. Därmed uppstår i dessa länder ett problem för både innehavarna och de övervakande myndigheterna att avgöra i det individuella fallet vilka föremål som faller inom tillståndsplikten för utförsel. Särskilt i länder med lättade gränskontroller för varor uppstår sannolikt ett stort svinn. De återförändregler som finns främst i EU-direktivet och i 1995 års UNIDROIT-konventionen är avsedda att undanröja verkningarna av illegal utförsel, men de är i sig inte lätta att tillämpa.

I länder med ett omfattande bestånd av värdefulla kulturföremål utanför de publikt tillgängliga samlingarna är förstås ett arbete med ett nationellt inventarium mödosamt och resurskrävande. Att ett sådant inventarium först skulle upprättas för att kunna ligga till grund för kontroll av föremålen är därför för närvarande inte realistiskt för svenskt vidkommande. Ändå måste Sverige skaffa sig ökad kunskap om detta bestånd för att kunna vidta åtgärder för att skydda och bevara det i landet. Denna kunskap kan skaffas på flera sätt. Ett sätt är det som idag bedrivs i fråga om förhandsbesked på de stora auktionshusen, där tillståndsmyndigheternas befattningshavare efter granskning meddelar en preliminär bedömning av utförsel frågan. Denna bedömning kan sedan konfirmeras (eller ändras) efter en formell ansökan om utförseltillstånd. Verksamheten med förhandsbedömning saknar dock lagstöd och något sådant föreslås inte heller av RAÄ. Dock måste denna verksamhet anses vara effektiv. Den ger säljare och köpare besked om tillståndsplikten. Den skulle dessutom kunna utgöra grunden för ett nationellt inventarium och på detta sätt successivt uppfylla förpliktelsen i 1970 års UNESCO-konvention.

Sverige är genom EU-förordningen skyldigt att upprätthålla en exportkontroll vid den yttre gränsen av alla de föremål som faller inom de kategorier som anges i bilagan till förordningen. Denna ordning gäller inte bara föremål som bedöms vara nationellt betydelsefulla för Sverige utan också till förmån för övriga medlemsstater i den mån deras nationellt betydelsefulla föremål passerar Sverige. Också 1970 års UNESCO-konvention utgör en slags folkrättslig förpliktelse att utförselkontrollera kulturföremål.

Kombinera två system

Grunden för en fortsatt utförselkontroll måste alltså fortsättningsvis vara EU:s kategoriförteckning.

Denna gäller alltså obligatoriskt vid export, dvs. passage över EU:s yttre gräns, t.ex. gränsen mot Norge. Oavsett vilka ändringar som Sverige gör i sin interna regelgivning måste alltså EU-förteckningen ändå tillämpas vid den yttre gränsen. Gentemot övriga medlemsstater råder dock Sverige självt över omfattningen av utförselkontrollen. Som RAA kommit fram till behöver denna kontroll långt ifrån vara lika omfattande som idag. Den kategoriförteckning som gäller enligt bilagan till KMF bygger på EU:s, men innehåller avvikande ålders- och värdegränser som för in betydligt fler föremål under tillståndsplikt än EU-bilagan.

Några ord kan här sägas om EU-systemet. Den fria rörligheten för varor får ju enligt artikel 36 i EUF-fördraget inskränkas i syfte att skydda nationella skatter av konstnärligt, historiskt eller arkeologiskt värde, under förutsättning att inskränkningarna inte innebär en godtycklig diskriminering eller ett förtäckt handelshinder mellan medlemsstaterna. Artikel 36 lånar sig till tolkningstvister. Vad är nationellt? Många länder skyddar ju inte bara alster från det egna landet? Vad är skatter? Motsvarande ord används i den engelska och franska versionen av fördraget, men i den tyska står det Kulturgut, dvs. närmast kulturföremål, och i den italienska och spanska närmast kulturarv (patrimonio). EU-kommissionen har rekommenderat en restriktiv tillämpning för att därmed främja rörligheten, men EU-domstolen har ännu inte uttalat sig (annat än att man sagt att i skattesammanhang ska även kulturföremål räknas som varor). Inofficiellt torde det råda en stor samstämmighet om att medlemsstaterna har stor handlingsfrihet när det gäller att definiera vad varje land anser vara en ”nationell skatt”. Men fullt fria händer har medlemsstaterna ändå inte. Det skulle möjligen kunna göras gällande att den svenska tillståndsplikten för alla svenska möbler, speglar och skrin framställda före 1860 och oavsett värde omfattar så många föremål utan närmare kvalificering att den framstår som ett handelshinder. Den svenska regeringen har uttalat att med svenska nationella skatter avses de föremål som omfattas av 5 kap. KML. Om detta uttalande ska tolkas enligt ordalydelsen, framstår det som uppseendeväckande att utförseltillstånd nekats i så ringa antal fall

Ett enkelt sätt att reglera den svenska utförselkontrollen vore att låta tillståndsplikten även för den inre gränsen lyda under samma regler som gäller vid passage av den yttre. Så är det i Frankrike utom för individuellt skyddade föremål. EU-bilagan uppställer ingen värdegräns i fråga om arkeologiska föremål, delar från minnesmärken, inkunabler och manuskript samt arkiv, så för föremål av denna art skulle det inte bli någon skillnad. Men givetvis kommer en sådan ordning att släppa många föremål fria för utförsel. Detta kan motverkas genom att Sverige – t.ex. som Frankrike – antar skyddsregler för kulturföremål som omfattar mer än att bara att söka behålla dem i landet. Grunden för en sådan kontroll skulle den uppsökande verksamhet kunna vara som nu bedrivs i form av förhandsbedömningen av föremål på de större auktionshusen. De föremål som nu ges ett preliminärt besked om utförselbud skulle då kunna föras upp på en lista över föremål av nationellt betydelse, dvs. ett inventarium av det slag som avses i UNESCO-konventionen. Men givetvis bör även kunskap inhämtad på annat sätt kunna läggas till grund för listningen

En sådan verksamhet bör styras av kriterier. De länder som ingår i GATT/WTO har alltid kunna luta sig mot ett undantag från en mer generell handelsfrihet för nationella skatter av konstnärlig, historisk eller arkeologisk art, dvs. just det undantag som också kommit att inflyta i föregångarna till och nu finns i artikel 36 i EUF-fördraget. Här skulle man kunna utgå från EUF-fördragets svenska version och ange nationella skatter som överordnat kriterium, men förklaringsvärdet i denna formulering får av skäl som angetts ovan anses lågt.

Frågan är hur mycket som ska läggas i inriktningen på det nationella. Inom Europa har nationsgränser och nationell identifiering växlat mycket under den tid som producerat de kulturföremål som nu ska kontrolleras. Detta har säkert varit en bidragande orsak till att det

nationella betonas ganska litet när det gäller föremålens ursprung. Även föremål som tillverkats i ett annat land än det där det vid ett visst tillfälle befinner sig har efter en viss tid i den senare landet kommit att identifieras med dettas kulturarv.

En nationell anknytning – och dessutom med högt kulturarvsvärde – är dock nödvändig för att handelsrestriktioner ska kunna motiveras som fördragsenliga. De anknytningsmoment som det kan vara fråga om kan struktureras enligt följande

1. Föremål som har tillkommit i Sverige
2. Föremål som har svensk upphovsman
3. Föremål som minner om någon person eller händelse ur svensk historia
4. Föremål som hör nära samman med fasta kulturmiljöer eller som länge befunnit sig på samma plats

Givetvis räcker det att något av anknytningsmomenten föreligger, men varje föremål som har en nationell anknytning bör förstås ändå inte föras upp på lista. Dels kan det finnas gott om motsvarande föremål i landet, dels kan det ligga ett betydande värde i att sådana föremål också finns representerade i utlandet eller utan problem kan lånas ut inom ramen för kulturutbyte.

Egentligen borde kulturarvsvärdet av sådana föremål som samhället intresserar sig för vara oberoende av fixa ålders- eller värdegränser. Sådana förekommer dock av praktiskt begränsande skäl och den enkla lösningen för svenskt vidkommande är att acceptera EU-bilagan även för passage över den inre gränsen samt att komplettera den med ett listningssystem av individuella föremål eller samlingar som har anknytningsmomenten.

RAÄ anför en rad goda skäl för både begränsning och i vissa fall utvidning av tillståndsplikten för utförelse, men den nya kategoriförteckning man förslår blir minst lika komplicerad som den nuvarande och ska liksom denna tillämpas parallellt med EU-bilagan. Ett system med listning skulle emellertid inte vara beroende av en förväg uppbyggd kategoriförteckning. I ett sådant system skulle varje föremål granskas mot de nationella anknytningsmomenten och den ansvariga myndigheten skulle alltså få ange de skäl som enligt dess bedömning i det enskilda fallet motiverar restriktioner i rörligheten.

En nationell anknytning är då inte tillräcklig. Föremålet måste också ha ett kvalificerat kulturarvsvärde. Det nuvarande kriteriet ”stor betydelse för det nationella kulturarvet” lider av motsvarande vaghet, men bekajars inte av de associationer ordet ”skatter” kan ge upphov till. Ett alternativ vore att i likhet med kriterierna för byggnadsminnesförklaring ange att ett kulturföremål bör ha ”ett synnerligen högt kulturhistoriskt värde” för att komma i fråga.

Till ett överordnat kriterium bör knytas andra och i det hänseendet kan viss inspiration hämtas från RAÄ:s rapport. De kriterier som anges där är dock överlappande och abstrakta. Man bör beakta Kulturarvsutredningens förslag från 1995 (SOU 1995:128) om att hänsyn ska tas till förekomsten av motsvarande föremål i allmänt tillgängliga samlingar tas med. Det framstår inte som motiverat att inskränka ägares befogenheter i fråga om föremål som till sin typ redan är representerad i publika samlingar i landet, åtminstone inte om föremålet i fråga inte dessutom har något särskilt intresseväckande egenskap.

Listningen av föremål bör medföra att föremålen underställs kontroll i fråga om deras fysiska goda bestånd med ett förbud mot förvanskning samt tillståndsplikt för ändring. Vidare bör ägare och innehavare vara skyldiga att anmäla vara föremålet förvaras. Den som åläggs en sådan anmälningsplikt bör förstås skyddas med sekretessregler. På detta sätt visar Sverige ett

ansvarstagande för kulturföremål som motsvarar det vi visar vårt övriga fysiska kulturarv.

Att åstadkomma ett regelsystem av detta slag är långt ifrån en svår uppgift, men den kräver nya överväganden och en ökad villighet ge bevarandet av kulturarvet resurser.

Ann-Christin Nykvist
Ordförande

Tomas M. Larsson
Sekreterare